Электронные торги по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, как способ обеспечения рационального землепользования*

ЛУНЕВА Елена Викторовна, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета, кандидат юридических наук

420008, Россия, г. Казань, ул. Кремлевская, 18

E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

В земельном законодательстве закреплена обязательность электронной формы аукциона по предоставлению находящихся в публичной собственности земельных участков. Однако указанное законоположение не подлежит применению до дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок проведения соответствующих аукционов в электронной форме. Исследуется перспектива использования обязательных электронных торгов по предоставлению «публичных» земельных участков.

Цель статьи — раскрыть основные элементы правовой модели порядка проведения «земельных» электронных торгов. Задачи: выявить и обосновать взаимосвязь развития оборота земельных участков путем проведения электронных торгов с рациональным землепользованием; определить ориентировочные разделы законопроекта о порядке проведения электронных аукционов по продаже и аренде находящихся в публичной собственности земельных участков.

Применены диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы.

По результатам исследования показана взаимосвязь развития оборота земельных участков путем проведения электронных торгов с рациональным землепользованием. Доказана целесообразность частичного применения для правовой модели порядка проведения «земельных» электронных торгов правового регулирования в областях, где электронные торги являются обязательными или альтернативными в публичной сфере. Определены ориентировочные разделы законопроекта о порядке проведения «земельных» электронных аукционов. Обоснована необходимость проведения «земельных» электронных торгов на единственной электронной площадке, выигравшей на это право.

Ключевые слова: земельный участок, договор купли-продажи, договор аренды, электронные торги, электронный аукцион, рациональное землепользование, электронная площадка, оператор электронной площадки, информационная система, программные средства, технические средства, технический сбой, банкротные торги, закупки.

Online Auction for the Land Plots in Public Ownership as a Way to Ensure a Rational Land Use

E. V. LUNEVA, associate professor at the Department of ecological, labor law and civil procedure law of Kazan (Volga Region) Federal University, candidate of legal sciences

18, Kremlevskaya st., Kazan, Russia, 420008

E-mail: vilisa_vilisa@mail.ru

The land legislation establishes the obligation to hold the electronic auction for the provision of publicly owned land. However, mentioned legislative provision shall not be applied until the date of entry into force of the federal law establishing the procedure for conducting relevant auctions in electronic form. The prospect of using mandatory electronic bidding for the provision of “public” land plots is studied.

* Работа выполнена при финансовой поддержке Казанского (Приволжского) федерального университета.

The purpose of the article is to reveal the main elements of the legal model of the order of “land” electronic trading.

The objectives of the study: to identify and substantiate the relationship of the development of land turnover through electronic auction with rational land use; to determine the approximate sections of the draft law on the procedure for electronic auctions for the sale and lease of publicly owned land.

Dialectical, formal-legal, comparative-legal methods are applied.

The study shows the relationship between the land turnover through electronic auction and rational land use. The expediency of partial application for the legal model of the procedure of “land” electronic auction of legal regulation in areas where electronic auction is mandatory (bankruptcy bidding; procurement for state and municipal needs; procurement of certain goods, works and services by certain types of legal entities) or alternative in the public sphere (electronic auction for the sale of public property; electronic auction for the provision of land plots to promote the development of housing construction). The tentative sections of the draft law on the procedure of “land” electronic auctions are defined. The necessity of “land” electronic auction on a single electronic platform, which won this right, is substantiated.

Keywords: land plot, purchase and sale agreement, lease agreement, electronic auction, rational land use, electronic platform, electronic platform operator, information system, software, hardware, technical failure, bankruptcy bidding, procurement.

DOI: 10.12737/art_2019_10

Стремительное развитие информационных технологий привело к распространению электронных торгов в различных сферах человеческой деятельности. Современные программные разработки позволяют осуществлять поиск и сортировку интересующих объектов, автоматически получать извещения о новых лотах. Любые электронные торги обеспечивают высокую гласность, стимулируют развитие конкуренции за счет большего количества участников не только из различных регионов России, но и из других стран. При большом количестве положительных характеристик электронных торгов остаются и негативные моменты. Среди них — опасность нарушения антимонопольного законодательства (манипулирование ценами, несоблюдение информационной открытости при проведении электронных торгов¹), проблемы защиты информации, аутентификации электронных сообщений, трудности в обеспече-

нии легитимности электронных операций, сложности фиксации технического сбоя во время торга, фактов неправомерного воздействия на программно-технические средства и их правовые последствия.

Постепенно электронная торговля стала проникать в отношения по использованию природных ресурсов, включая и предоставление земельных участков. Статья 39¹³ ЗК РФ закрепляет обязательность электронной формы аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, а также аукциона на право заключения договора аренды такого земельного участка. Однако указанная статья не подлежит применению². Согласно п. 7 ст. 34

¹ См.: *Luneva E., Safin Z.* Mandatory Electronic Trades as a Legal Means of Antimonopoly Regulation // National Academy of Managerial Staff of Culture and Arts Herald, 2017, no. 4, pp. 295—298.

² О чем неоднократно указывалось в научной литературе. См., например: *Имекова М. П.* Значение торгов в процедуре предоставления государственных или муниципальных земельных участков // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 12. С. 23—28; *Умеренко Ю. А.* Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2016. № 7. С. 90—105; Комментарий к Земельному ко-

Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ положения ст. 39¹³ ЗК РФ применяются только со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок проведения аукционов в электронной форме по продаже находящихся в публичной собственности земельных участков и аукционов в электронной форме на право заключения договоров аренды таких земельных участков. До сих пор не разработан даже законопроект о юридической процедуре проведения электронных аукционов по продаже и аренде находящихся в публичной собственности земельных участков. Таким образом, проведение рассматриваемого аукциона в электронной форме в настоящее время не осуществляется. Тем не менее есть основания утверждать, что предоставление «публичных» земельных участков скоро станет производиться по результатам обязательного электронного аукциона, за некоторым исключением.

Сохранение в имущественном обороте земельных участков случаев применения «молоточных» аукционов (п. 2 ст. 39¹³ ЗК РФ) предопределяет необходимость их соотношения с электронной формой. Главным отличием «земельных» электронных торгов от их «традиционного» варианта является наличие электронной площадки и ее оператора. Включение дополнительного субъекта (оператор электронной площадки) в систему соответствующих процедурных отношений сказывается в основном на технических аспектах. Дело в том, что суть «земельных» торгов остается прежней, она не меняется при переводе их в электронную форму. Появляется лишь новое процедурное действие — заключение договора на проведение «земельного» электронного аукциона ме-

жду его организатором и оператором электронной площадки. В прежнем виде остаются правовой статус организатора аукциона, требования к предмету аукциона, определение цены предмета аукциона, шаг аукциона, размер задатка, основания для отказа в проведении аукциона и признания его несостоявшимся, вложение проекта будущего договора в документацию об аукционе, комплект документов для участия в аукционе, оформление результатов аукциона протоколом, проведение повторного аукциона, реестр недобросовестных участников аукциона.

В электронную форму облакаются только технические действия, незначительно трансформирующие часть процедурных моментов. Полагаем, что на «земельные» электронные торги следует распространить нормы ст. 39¹¹ ЗК РФ о подготовке и организации аукциона по предоставлению находящихся в публичной собственности земельных участков. Единственным исключением являются п. 18, 19, 21 ст. 39¹¹ ЗК РФ, где данные о месте проведения аукциона заменяются сведениями об электронной площадке, а сам аукцион становится «виртуальным». Заявка уже подается в электронном виде на торговой площадке. Извещение о проведении «земельного» электронного аукциона должно размещаться не на сайте torgi.gov.ru, где содержится информация исключительно о «молоточных» торгах, а на отдельном специализированном сайте.

Применительно к «земельным» электронным торгам должны видоизмениться некоторые положения ст. 39¹² ЗК РФ. Например, п. 6 указанной статьи теряет фактический смысл для «земельных» электронных торгов, поскольку на электронной площадке после истечения срока приема заявок последние вообще станет невозможно подать. Программа их просто не даст загрузить. Аналогично невостребованным для электронных торгов становится и п. 7

дексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева и др.; под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд. М., 2017. 784 с.

рассматриваемой статьи, посвященный отзыву принятой заявки. Отзыв больше не потребует письменного уведомления организатора аукциона, ведь он сможет осуществляться с помощью программных средств сайта (торговой площадки) в виде команды отзыва заявки.

Развитие оборота земельных участков путем проведения электронных торгов в определенной мере связано с обеспечением рационального землепользования. Под рациональным землепользованием понимается использование земельных ресурсов, приводящее к увеличению устойчивости экосистемы, урбоэкосистемы (увеличение их качественных и количественных характеристик)³. Похожей научной позиции придерживается В. А. Майборода. Он считает, что правила рационального землепользования, не только формируют сбережение плодородных свойств почвы, но и направлены на ее улучшение⁴. По справедливому мнению В. Н. Харькова, будущее легальное понятие рационального землепользования должно включать универсальные требования осуществления землепользователями их прав и обязанностей⁵. Следовательно, в сфере рационального землепользования права и обязанности землепользователей разумно связать с увеличением устойчивости, продуктивности земельных ресурсов в отличие от неистощительного землепользования.

Общность рационального землепользования с торгами проявля-

ется при раскрытии функций торгов в процедуре предоставления «публичных» земельных участков. При описании одной из функций торгов в виде защиты публичных и частных интересов М. П. Имекова представляет торги как средство эффективного использования государственных или муниципальных земельных участков. Электронная форма торгов направлена на обеспечение максимальной прозрачности процедуры предоставления земельных участков и позволяет остановиться на лучшем из имеющихся предложений и заключить договор на максимально выгодных условиях⁶. Кроме того, торги — это процедурная особенность заключения договора, изначально содержащего условия о наиболее эффективном использовании того или иного природного ресурса.

Подтверждение высказанных в юридической науке положений о связи торгов, включая электронную их форму, с рациональным природопользованием через конкуренцию и равный доступ находим и в пояснительных записках к законопроектам. Так, в пояснительной записке к проекту федерального закона № 185240-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О содействии развитию жилищного строительства” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» обосновывается, что внедрение электронных торгов преследует достижение большей доступности аукционов, соблюдения их прозрачности и эффективности. Перевод торгов в электронный вид открывает новые возможности для потенциальных участников из отдаленных регионов страны, минимизирует возникновение коррупционных схем⁷. Следовательно, широкая до-

³ См.: Лунева Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // Lex Russica. 2017. № 8. С. 61—72.

⁴ См.: Майборода В. А. Нотариальное удостоверение соглашения о порядке пользования земельным участком // Нотариус. 2017. № 7. С. 40—44.

⁵ См.: Харьков В. Н. Состояние земельных ресурсов как фактор развития земельного законодательства // Современное право. 2017. № 9. С. 68—73.

⁶ См.: Имекова М. П. Указ. соч. С. 24—25, 27.

⁷ См. пояснительную записку к проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 23 и 32¹ Федерального закона “О приватизации государственного и муницип-

ступность «земельных» электронных торгов, прозрачность их проведения позволят выявлять наиболее заинтересованное лицо в приобретении прав на «публичные» земельные участки. Поэтому заключение договора на электронных торгах выступает средством, направленным в том числе на обеспечение рационального использования природных ресурсов.

В пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в части проведения аукционов в электронной форме» сделан акцент на оптимизации действующей системы реализации прав на заключение договоров о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов и договоров пользования ими через механизм проведения аукционов в электронной форме. «Молоточные» аукционы не позволяют государству своевременно и в короткие сроки осуществлять продажу прав на заключение соответствующих сделок для обеспечения полного освоения водных биоресурсов. Разумеется, полное освоение водных биоресурсов в рамках выделенных квот составляет одну из характеристик их рационального использования.

Учитывая содержание вышеназванных пояснительных записок, полагаем, что в гарантировании доступности к торгам путем их проведения в электронной форме отражается принцип равного доступа к приобретению прав на земельные участки и иные природные ресурсы. Нормы об обеспечении конкуренции как раз направлены на реализацию рассматриваемого принципа. В юридической литературе доказано, что торги позволяют использовать меха-

низм состязательности участников, достигать максимально выгодных результатов, в том числе в сфере комплексного освоения территории⁸.

Связь рационального использования природных ресурсов с их равноправной социальной доступностью показала М. И. Васильева. Она обосновала, что право граждан на доступ к природным ресурсам предполагает осуществление такого их использования, которое социально доступно, не разрушает основы жизнедеятельности, характеризуется как рациональное и устойчивое⁹. В данном случае речь идет о взаимообусловленности рациональности и доступности природопользования с выходом на вопросы их соотношения с конкуренцией, а также роли и значения развития торгов в целом, включая их электронную форму. В таком ракурсе наилучшим образом раскрывается взаимосвязь эволюции оборота земельных участков путем проведения электронных торгов с рациональным землепользованием.

В природоресурсном законодательстве предусмотрена относительно развитая система правовых мер по обеспечению равного доступа к приобретению прав на природные ресурсы посредством торгов. Считаем, что элементы указанной системы представлены: 1) нормами о доступности информации для ознакомления всеми заинтересованными лицами без взимания платы о проведении торгов; 2) запретами на подачу одним заявителем нескольких заявок на участие в торгах; 3) закрытыми перечнями оснований для отказа в допуске к участию в тор-

⁸ См.: Пунцева Е. С. Развитие положений об аукционе как конкурентном способе заключения договоров в сфере комплексного освоения территории // Конкурентное право. 2015. № 2. С. 36.

⁹ См.: Васильева М. И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 5.

ципального имущества" (в части повышения открытости процессов приватизации государственного и муниципального имущества)».

гах; 4) правом организатора и иных лиц, присутствующих при проведении торгов, на осуществление аудио- или видеозаписи; 5) публичным «обнародованием» результатов торгов; 6) запретом на изменение условий аукциона при заключении и исполнении «природоресурсных» договоров; 7) запретом на заключение «природоресурсных» договоров ранее установленного срока со дня размещения информации о результатах аукциона на сайте torgi.gov.ru, а также иными правовыми инструментами.

Для обеспечения равного доступа к природным ресурсам в области лесопользования установлены запреты на осуществление действий и заключение соглашений, могущих привести к ограничению и устранению конкуренции¹⁰. Аналогично не допускаются монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция в сфере охоты, рыболовства и сохранения охотничьих¹¹ ресурсов и водных биоресурсов¹², водных объектов¹³. В этих же целях законодатель определил максимальный объем подлежащей заготовке древесины и максимальную площадь охотничьих угодий, по поводу которых могут быть заключены охотхозяйственные соглашения. Получается, что средства антимонопольного законодательства в сферах предоставления земли и других природных ресурсов направлены в том числе на обеспечение равного доступа к природным благам.

В политико-правовых и правоприменительных документах до-

статочно часто задачи обеспечения конкуренции и рационального природопользования ставятся рядом, а в некоторых случаях они вообще задействованы неразрывно. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. обращено внимание на необходимость создания эффективной системы использования природных ресурсов, а также на прозрачные, некоррупционные условия доступа к ним, в том числе с помощью аукционов. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) к приоритетным направлениям развития водохозяйственного комплекса относит как внедрение экономического механизма рационального водопользования, так и разработку, реализацию мер, направленных на демонополизацию и развитие конкуренции в сфере ограниченных природных ресурсов.

На наличии взаимосвязи между рациональным природопользованием и поддержанием конкуренции акцентировал внимание и Конституционный Суд РФ. Так, в определении КС РФ от 14 мая 2015 г. № 1076-О особо подчеркнута обязанность государства «стремиться к обеспечению рационального использования материальных благ и укреплению рыночных институтов собственности, служащих фундаментальной основой цивилизованной экономической системы, что обязывает его поддерживать конкуренцию». В постановлении КС РФ от 25 июня 2015 г. № 17-П содержится вывод, что «действующее правовое регулирование, опираясь на конституционные принципы... запрета недобросовестной конкуренции, исходит из того, что юридические лица и индивидуальные предприниматели могут быть допущены к занятию теми или иными видами деятельности в сфере охотничьего хозяйства только на осно-

¹⁰ См. ст. 50 Лесного кодекса РФ.

¹¹ См. ст. 10 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹² См. ст. 14¹ Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹³ См. ст. 40 Водного кодекса РФ.

вании охотхозяйственного соглашения, заключенного по результатам аукциона... и императивно требует от них... рационального использования животного мира...».

Арендные права на земельные и лесные участки предоставляются также на основании уже упомянутых охотхозяйственных соглашений, заключаемых с победителем аукциона. Полагаем, что часть условий рассматриваемых соглашений образуют договорные элементы рационального природопользования. К таковым следует относить: 1) требования к размещению минимального и максимального количества охотничьих ресурсов в границах охотничьего угодья; 2) обязательства юридического лица или индивидуального предпринимателя, заключивших охотхозяйственное соглашение, создавать охотничью инфраструктуру и проводить внутрихозяйственное охотустройство. Через договорные элементы правового механизма рационального природопользования связь последнего с торгами и обеспечением конкуренции становится очевидной.

На степень рациональности использования земельных участков влияет и противоречивость самих правовых норм о торгах. В свое время еще до законодательного усовершенствования В. В. Устюковой исследовалось соотношение норм федеральных законов о крестьянском (фермерском) хозяйстве и об обороте земель сельскохозяйственного назначения по вопросу предоставления земельных участков фермерам. Она поставила вопрос о повышении эффективности использования земель или «создании условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков...»¹⁴ в ситуации, когда обязательность торгов при пре-

доставлении земельных участков сельскохозяйственного назначения провозглашалась в качестве базового принципа, с одновременным закреплением для фермеров специального и на тот момент недостаточно четкого порядка. Значит, системная согласованность правовых норм о торгах проецируется на проблему обеспечения равного доступа к земельным участкам и, соответственно, их рационального использования.

Полагаем, что частично правовая модель порядка проведения «земельных» электронных торгов может быть позаимствована из следующих областей: 1) банкротные торги; 2) закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд; 3) закупки определенных товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц (госкомпаниями, госкорпорациями, естественными монополиями, обществами с государственным участием и др.). В приведенном перечне используются как обязательные электронные, так и неэлектронные торги. В публичной сфере также применяются электронные торги, однако они наделены альтернативным статусом. Речь идет о продаже государственного или муниципального имущества на аукционе, конкурсе посредством публичного предложения, а также без объявления цены, которая согласно ст. 32¹ Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» может осуществляться и в электронной форме. Альтернативный вариант проведения электронного аукциона по продаже земельных участков единого института развития, передаче земельных участков единого института развития в аренду или безвозмездное пользование был установлен в конце 2017 г. в ст. 16¹⁻¹ Федерального закона от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства». Интересно, что процедура проведения последнего элек-

¹⁴ Устюкова В. В. Предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства: закон и практика // Аграрное и земельное право. 2013. № 6. С. 34.

тронного аукциона осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ, отсылающим к постановлению Правительства РФ от 27 августа 2012 г. № 860.

С 1 января 2019 г. в обязательной электронной форме также проводятся аукционы на право заключения договора аренды находящегося в публичной собственности лесного участка и аукционы на право заключения договора купли-продажи лесных насаждений. Проведение таких аукционов обеспечивается оператором электронной площадки из числа операторов электронных площадок в сфере государственных закупок (ст. 80 Лесного кодекса РФ).

Учитывая специфику предмета «земельных» электронных аукционов (права на земельные участки, находящиеся в публичной собственности), правовая модель порядка их проведения должна быть адаптирована к земельному законодательству. Важно отдельно проработать последовательность действий и перечень документов, подаваемых для участия в «земельных» электронных аукционах.

Считаем, что в проекте федерального закона о порядке проведения в электронной форме аукциона по продаже земельного участка, находящегося в публичной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды такого земельного участка (далее — законопроект) могут быть предусмотрены следующие разделы:

общие положения (термины и определения, предмет регулирования, правовая основа, участники отношений «земельного» электронного аукциона);

регистрация и аккредитация на электронной площадке (простая регистрация на сайте, перечень подаваемых на аккредитацию¹⁵ докумен-

тов, сроки аккредитации, основания отказа в аккредитации, определение статуса субъекта торгов — организатор или участник, проверка субъекта на соответствие требованиям к организатору или участнику торгов);

заключение договора на проведение «земельного» электронного аукциона между его организатором и оператором электронной площадки;

представление организатором «земельного» электронного аукциона заявки на проведение торгов с отсылкой к большинству положений ст. 39¹¹ ЗК РФ (перечень указываемых в заявке сведений, создание проекта электронного сообщения о продаже земельного участка или права его аренды, размещение проекта договора купли-продажи земельного участка, проекта договора аренды земельного участка, договора о задатке);

представление заявок на участие в «земельном» электронном аукционе с отсылкой к некоторым положениям ст. 39¹² ЗК РФ (регистрация заявок, право на отзыв и изменение заявки, оплата задатка, сроки);

участие в «земельных» электронных торгах через профессионального посредника (виды посредничества, его оформление, стадия раскрытия посреднических услуг);

определение участников «земельного» электронного аукциона с отсылкой к некоторым положениям ст. 39¹¹ и 39¹² ЗК РФ (протокол об определении участников, сроки);

проведение «земельного» электронного аукциона (сроки проведения, предложение о цене, случаи автоматического завершения торгов, возникновение и последствия технического сбоя в работе электронной площадки);

статуса субъекта права на основании представленных им документов и сведений в форме электронного сообщения, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. Аккредитация отличается от регистрации на сайте электронной площадки и является следующим подэтапом в рассматриваемой процедуре.

¹⁵ Под аккредитацией в данном случае подразумевается официальное подтверждение оператором электронной площадки

порядок подведения результатов «земельного» электронного аукциона с отсылкой к соответствующим положениям ст. 39¹² ЗК РФ (протокол о результатах проведения торгов, решение о признании торгов несостоявшимися, сроки);

размещение сведений о проведении «земельного» электронного аукциона с отсылкой к соответствующим положениям ст. 39¹¹ ЗК РФ (перечень сведений, которые размещаются оператором на электронной площадке: электронное сообщение о лоте, проект договора купли-продажи или аренды земельного участка, договор о задатке, протокол об определении участников торгов, сведения о ходе проведения торгов и др.);

требования к оператору электронной площадки (статус зарегистрированного на территории РФ юридического лица или индивидуального предпринимателя, обязанности оператора электронной площадки);

требования к электронной площадке (открытый свободный круглосуточный бесперебойный доступ и др.);

ответственность оператора электронной площадки (виды и меры юридической ответственности оператора электронной площадки; в отношении гражданско-правовой ответственности — возмещение убытков и договор обязательного страхования ответственности).

Каверзной проблемой электронной торговли является технический сбой, в результате которого сайт перестает отвечать на команды, загрузку, страница браузера не обновляется. В области электронных торгов по закупкам была разработана государственная информационная система «Независимый регистратор», плагин которой бесплатно можно скачать с их официального сайта (zakupki.gov.ru) и установить на любой компьютер. Она осуществляет видеофиксацию действий пользователя, производимых на электронных площадках, проверку

наличия интернет-подключения, доступности сайта электронной площадки в текущий момент времени, соответствия характеристик установленного браузера, криптопровайдера, операционной системы, электронной подписи, настройки времени на локальном компьютере¹⁶. Эффективным будет распространение программы «независимый регистратор» для «земельных» электронных торгов как средства дополнительной защиты прав их участников.

Заметим, что в отношении банкротных торгов не закреплены ограничения по количеству электронных площадок. По состоянию на 5 июня 2018 г. они проводятся на 68 электронных площадках (цифра получена путем перехода на вкладку «Выбор торговой площадки» в Едином федеральном реестре сведений о банкротстве). В сфере продажи государственного и муниципального имущества в электронной форме действуют всего шесть электронных площадок, на которых разрешено вести соответствующие торги (АО «Агентство по госзаказу», ЗАО «Сбербанк-АСТ», ООО «РТС-тендер», АО «Электронные торговые системы», АО «Российский аукционный дом», АО «Единая электронная торговая площадка»). До проведения отдельного отбора все шесть перечисленных электронных площадок используются и в сфере электронных аукционов по закупкам для публичных нужд, а также для проведения аукционов в электронной форме по продаже земельных участков, передаче их в аренду или безвозмездное пользование.

В отношении же «земельного» электронного аукциона вопрос о количестве электронных площадок требует отдельной проработки

¹⁶ См.: Лунева Е. В., Сафин З. Ф. Обязательные электронные торги в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Конкурентное право. 2017. № 3. С. 29—33.

и осмысления. На всех площадках действуют свои локальные нормативные акты в виде регламентов (регламент работы на электронной площадке, регламент системы электронных торгов, регламент применения электронной подписи в системе электронных торгов и др.), инструкции (инструкция по информационной безопасности для пользователей электронной площадки, инструкция для участников аукциона по работе на электронной площадке и др.) и иные документы (пользовательское соглашение, руководство участника торгов, руководство организатора торгов). На каждой электронной площадке разработан индивидуальный интерфейс со своими командами. Не для всех электронных площадок подходит электронная подпись, выдаваемая определенным удостоверяющим центром. Перечисленное «многообразие» усложняет техническую возможность участия в электронных аукционах граждан-непрофессионалов. Наличие одной-единственной электронной площадки, где будут осуществляться «земельные» электронные торги, разрешит описанную проблему и обеспечит техническое единообразие в электронных командах. Полагаем, что юридическое лицо, владеющее электронной площадкой, должно выиграть право на проведение «земельных» электронных торгов не более чем на три года.

Отдельной главой в законопроекте следует закрепить возможность участия в «земельных» электронных торгах через профессионального посредника (представителя, поверенного, доверенного лица, комиссионера, агента). Целесообразно прописать виды юридического посредничества, необходимость предоставления свидетельствующих об оказании посреднических услуг документов, подаваемых вместе с заявкой на участие в торгах¹⁷. Все

это позволит ликвидировать правовую неопределенность, возникшую в банкротных торгах, где у их организатора появилась возможность отклонять заявку, поданную представителем по основаниям, связанным с оформлением посредничества, или не заключать договор купли-продажи лота с представляемым лицом¹⁸. Советуем определить, с кем (посредником или доверителем) заключается договор о задатке, кто его оплачивает, кто признается победителем торгов, с кем заключается договор купли-продажи или аренды «публичного» земельного участка.

Судебной практикой по обязательным и альтернативным электронным торгам, так или иначе касающейся оборота земельных участков, накоплены разнообразные примеры, когда происходило ограничение прав их участников. Одна из таких категорий споров связана с различными манипуляциями с задатком (размер, сроки), применяемыми в качестве средства недопуска к электронным торгам.

Известно определение Верховного Суда РФ от 1 июля 2016 г. № 305-ЭС16-3457 по делу № А40-117109/2010 по банкротным торгам, когда в качестве лота было выставлено право постоянного (бессрочного) пользования двумя земельными участками, хотя распоряжение таким правом запрещено. По приведенному делу недействительными были признаны решение организатора торгов, торги, договоры купли-продажи на основании того, что размер задатка (8 302 500 руб.) превышал процентный барьер и превосходил общую сумму лотов (200 руб.) в несколько раз.

торгах по банкротству // Предпринимательское право. 2017. № 1. С. 57—63.

¹⁸ См.: Lunyeva Ye. V., Saphin Z. F. Participation in Electronic Tenders on Bankruptcy Through an Intermediary: Law-Implementation Problems // International Business Management, 2015, no. 6, pp. 1383—1387.

¹⁷ См.: Лунова Е. В. Агентский договор как правовое средство участия в электронных

Выявляются случаи переговоров оператора электронной площадки с участником аукциона или сговор между его участниками, создающие преимущественные условия. Так, по сговору между участниками электронных торгов их ценовые предложения по нежилому зданию и земельному участку поступили в очень короткий срок (в течение трех секунд с одного IP-адреса компьютера)¹⁹, что послужило доказательством нарушения конкуренции. Суды пришли к выводу о согласованности и направленности действий нарушителей на лишение иных участников возможности приобретения лота.

Создаются препятствия для участия в электронных торгах другим лицам, при этом без намерения приобрести имущество. Так, в течение трех минут одним субъектом было подано 88 заявок с ценовым предложением на повышение, которое в семь раз увеличило стоимость здания с его земельным участком, а впоследствии этот участник торгов отказался от заключения договора. Такие действия были квалифицированы как направленные на искусственное завышение начальной цены без намерения заключить договор, но с целью показать видимость конкурентной борьбы²⁰.

В отношении рационального природопользования наиболее приемлемой формой торгов по предоставлению природных ресурсов является конкурс. В настоящее время конкурсы проводятся на право заключения договора аренды находящегося в публичной собственности лесного участка, договора о предоставлении рыбопромыслового участка, отбора инвестиционных проектов в сфере добычи (вылова) водных биоресурсов, предоставления прав на

участки недр, при понуждении собственника к продаже земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения. В указанном перечне, к сожалению, отсутствуют договоры купли-продажи и аренды «публичных» земельных участков.

В Земельном кодексе РФ разумно восстановить нормы о проведении конкурсов по предоставлению находящихся в публичной собственности земельных участков. Критерием победителя конкурса является предложение наилучших условий, что приводит к различного рода улучшениям земельного участка²¹. Помимо наибольшей цены во внимание можно будет принимать научно-технический уровень использования земельного участка, эффективность мероприятий по охране земель и окружающей среды, вклад в социально-экономическое развитие территории, а также иные условия. Еще до изменений земельного законодательства, вычеркнувших конкурсы из процедуры заключения договоров по предоставлению земельных участков, Г. А. Волков, А. К. Голиченков, О. М. Козырь рекомендовали в конкурсные условия включать: наиболее выгодное целевое использование земельного участка; требования к архитектурно-планировочному решению застройки участка и прилегающей территории; проведение работ по рекультивации, благоустройству земельного участка; ограничения по состоянию почв, грунтов и др.²² В качестве од-

²¹ См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, М. И. Брагинский, Е. А. Галиновская и др.; под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. 2-е изд. М., 2002. С. 220.

²² См.: Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации. 2002. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См. постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 марта 2016 г. № Ф07-2447/2016 по делу № А52-706/2015.

²⁰ См. определение ВС РФ от 22 марта 2018 г. № 308-ЭС17-19467 по делу № А32-37641/2013.

ного из конкурсных критериев рационального использования земельного участка сельскохозяйственного назначения стоит заложить степень увеличения его качественных и количественных характеристик.

Считаем, что конкурсы по предоставлению находящихся в публичной собственности земельных участков ориентированы на повышение экологической результативности землепользования, особенно при закреплении в законодательстве случаев проведения конкурса для обеспечения выбора оптимального, т. е. рационального использования земельного участка, исходя из устанавливаемых критериев в условиях такой формы торгов. Высказанное мнение находит подтверждение в юридической литературе, посвященной вопросам предоставления на торгах земельных участков сельскохозяйственного назначения с привязкой к рациональному использованию. Критикуя земельное законодательство, допускающее лишь аукционы по предоставлению «публичных» земельных участков, В. В. Устюкова показывает, что лучшим вариантом для земель сельскохозяйственного назначения является конкурс²³. Ф. П. Румянцев связывает конкурс с определением оптимальных условий использования земельного участка и передачей его эффективному собственнику²⁴. Е. В. Пантин делает акцент на усилении контроля собственника земельного участка за выполнением конкурсных условий при такой разновидности торгов²⁵.

²³ См.: Устюкова В. В. Предоставление земельных участков для ведения фермерского хозяйства: новые подходы // Журнал российского права. 2016. № 1. С. 44.

²⁴ См.: Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 17.

²⁵ См.: Пантин Е. В. Правовое обеспечение целевого рационального использова-

Однако есть и противники введения конкурсов в механизм имущественного оборота земельных участков. На явную их нецелесообразность без какого-либо обоснования указывает Н. Н. Аверьянова²⁶. По мнению Е. С. Болтановой, исключение земельных конкурсов связано с ранее возникающими ситуациями размытого формулирования критериев конкурсного отбора, создававших неравные условия²⁷. Даже при таких обстоятельствах отказ от «земельных» конкурсов признается преждевременным²⁸.

С момента восстановления в ЗК РФ конкурсов по предоставлению «публичных» земельных участков следует предусмотреть и их обязательную электронную форму. Приведенные рассуждения о связи конкурсов с наилучшими условиями по использованию земельного участка являются еще одним аргументом в пользу рассмотрения торгов, включая и электронную их форму в качестве способа обеспечения рационального землепользования.

Выводы:

1. Главным отличием «земельных» электронных торгов от их «традиционного» варианта является наличие электронной площадки и ее оператора. Включение дополнительного субъекта в систему процедурных

ния земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 12—13.

²⁶ См.: Аверьянова Н. Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2017. С. 144.

²⁷ См.: Болтанова Е. С. Правовое регулирование возникновения прав граждан и юридических лиц на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности // Хозяйство и право. 2015. № 4. С. 47.

²⁸ См.: Беляева О. А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 191—197.

отношений сказывается в основном на технических аспектах «земельных» торгов. Появляется лишь одно новое процедурное действие — заключение договора на проведение «земельного» электронного аукциона между его организатором и оператором электронной площадки.

2. Развитие оборота земельных участков путем проведения электронных аукционов сопряжено с их рациональным использованием. Связь торгов, включая и их электронную форму, с рациональным землепользованием раскрывается через принцип равного доступа к приобретению прав на земельные участки. Электронная форма торгов позволяет выявлять наиболее заинтересованное лицо в приобретении прав на «публичные» земельные участки, а также своевременно и в короткие сроки осуществлять продажу таких прав для обеспечения эффективного «освоения» земельных ресурсов.

3. В отношении рационального землепользования наиболее прием-

лемой формой торгов является конкурс. Он ориентирован на повышение экологической результативности землепользования. Рекомендовано предусмотреть в законодательстве случаи проведения конкурса для обеспечения выбора наиболее оптимального использования земельного участка, исходя из устанавливаемых критериев в условиях такой формы торгов. Одним из конкурсных критериев рационального использования земельного участка сельскохозяйственного назначения предложено заложить степень увеличения его качественных и количественных характеристик.

4. При разработке порядка проведения «земельных» электронных торгов целесообразно использовать правовое регулирование в областях, где электронные торги являются обязательными или альтернативными в публичной сфере.

5. «Земельные» электронные торги следует проводить на одной-единственной электронной площадке, которая выигрывает на это право.

Библиографический список

- Luneva E., Safin Z. Mandatory Electronic Trades as a Legal Means of Antimonopoly Regulation // National Academy of Managerial Staff of Culture and Arts Herald, 2017, no. 4.
- Lunyeveva Ye. V., Saphin Z. F. Participation in Electronic Tenders on Bankruptcy Through an Intermediary: Law-Implementation Problems // International Business Management, 2015, no. 6.
- Аверьянова Н. Н. Конституционно-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации: монография / под ред. Г. Н. Комковой. М., 2017.
- Беляева О. А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
- Болтанова Е. С. Правовое регулирование возникновения прав граждан и юридических лиц на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности // Хозяйство и право. 2015. № 4.
- Васильева М. И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3.
- Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации. 2002. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Имекова М. П. Значение торгов в процедуре предоставления государственных или муниципальных земельных участков // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12.
- Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, А. И. Бутовецкий, Е. Л. Ковалева и др.; под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд. М., 2017.
- Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С. А. Боголюбов, М. И. Брагинский, Е. А. Галиновская и др.; под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Минин. 2-е изд. М., 2002.
- Лунева Е. В. Агентский договор как правовое средство участия в электронных торгах по банкротству // Предпринимательское право. 2017. № 1.

Лунева Е. В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие и правовые критерии // *Lex Russica*. 2017. № 8.

Лунева Е. В., Сафин З. Ф. Обязательные электронные торги в Российской Федерации: проблемы правового регулирования // *Конкурентное право*. 2017. № 3.

Майборода В. А. Нотариальное удостоверение соглашения о порядке пользования земельным участком // *Нотариус*. 2017. № 7.

Пантин Е. В. Правовое обеспечение целевого рационального использования земель сельскохозяйственного назначения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Пупцева Е. С. Развитие положений об аукционе как конкурентном способе заключения договоров в сфере комплексного освоения территории // *Конкурентное право*. 2015. № 2.

Румянцев Ф. П. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

Умеренко Ю. А. Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе // *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2016. № 7.

Устюкова В. В. Предоставление земельных участков для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства: закон и практика // *Аграрное и земельное право*. 2013. № 6.

Устюкова В. В. Предоставление земельных участков для ведения фермерского хозяйства: новые подходы // *Журнал российского права*. 2016. № 1.

Харьков В. Н. Состояние земельных ресурсов как фактор развития земельного законодательства // *Современное право*. 2017. № 9.

References

Averyanova N. N. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie zemelnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii [Constitutional legal regulation of land relations in Russian Federation]. Ed. by G. N. Komkova. Moscow, 2017. 264 p.

Belyaeva O. A. Torgi: teoreticheskie osnovy i problemy pravovogo regulirovaniya [Tendering: theoretical basis and issues of legal regulation]. Dr. diss. Moscow, 2012. 423 p.

Bogolyubov S. A., Braginskiy M. I., Galinovskaya Ye. A. et al. Kommentariy k Zemelnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynny) [The article-by-article Commentary of Russian Land Code (itemized)]. Ed. by S. A. Bogolyubov, Ye. L. Minina. 2nd ed. Moscow, 2002. 592 p.

Bogolyubov S. A., Butovetskiy A. I., Kovaleva Ye. L. et al. Kommentariy k Zemelnomu kodeksu Rossiyskoy Federatsii (postateynny) [The article-by-article Commentary of Russian Land Code (itemized)]. Ed. by S. A. Bogolyubov. 2nd ed. Moscow, 2017. 784 p.

Boltanova Ye. S. Pravovoe regulirovanie vzniknoveniya prav grazhdan i yuridicheskikh lits na zemelnye uchastki, nakhodyashchiesya v gosudarstvennoy ili munitsipalnoy sobstvennosti [The legal regulation of accrual of rights of citizens and legal entities on state or municipal land plots]. *Khozyaystvo i pravo*, 2015, no. 4, pp. 45—57.

Imekova M. P. Znachenie tovgov v protsedure predostavleniya gosudarstvennykh ili munitsipalnykh zemelnykh uchastkov [The Value of Trading in the Procedure for Granting State or Municipal Lands]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika*, 2016, no. 12, pp. 23—28.

Kharkov V. N. Sostoyanie zemelnykh resursov kak faktor razvitiya zemelnogo zakonodatelstva [Condition of Land Resources as a Factor of Land Legislation Development]. *Sovremennoe pravo*, 2017, no. 9, pp. 68—73.

Luneva E., Safin Z. Mandatory Electronic Trades as a Legal Means of Antimonopoly Regulation. *National Academy of Managerial Staff of Culture and Arts Herald*, 2017, no. 4, pp. 295—298.

Luneva E. V. Agentskiy dogovor kak pravovoe sredstvo uchastiya v elektronnykh torgakh po bankrotstvu [Agency Agreement as a Legal Means of Participation in Bankruptcy E-Trading]. *Predprinimatelskoe pravo*, 2017, no. 1, pp. 57—63.

Luneva E. V. Ratsionalnoe ispolzovanie prirodnykh resursov: ponyatie i pravovye kriterii [Rational Use of Natural Resources: The Concept and Legal Criteria]. *Lex Russica*, 2017, no. 8, pp. 61—72.

Luneva E. V., Safin Z. F. Obязatelnye elektronnye torgi v Rossiyskoy Federatsii: problemy pravovogo regulirovaniya [Mandatory Electronic Auctions in the Russian Federation: Legal Regulation Issues]. *Konkurentnoe pravo*, 2017, no. 3, pp. 29—33.

Lunyeva Ye. V., Saphin Z. F. Participation in Electronic Tenders on Bankruptcy Through an Intermediary: Law-Implementation Problems. *International Business Management*, 2015, no. 6, pp. 1383—1387.

Mayboroda V. A. Notarialnoe udostoverenie soglasheniya o poryadke polzovaniya zemelnym uchastkom [Notarial Certification of Agreement on Land Plot Use Procedure]. *Notarius*, 2017, no. 7, pp. 40—44.

Pantin Ye. V. Pravovoe obespechenie tselevogo ratsionalnogo ispolzovaniya zemel selskokhozyaystvennogo naznacheniya [The legal enforcement of targeted and rational utilization of agricultural land]. Cand. diss. thesis. Moscow, 2013. 24 p.

Puptseva Ye. S. Razvitie polozheniy ob auktsione kak konkurentnom sposobe zaklyucheniya dogovorov v sfere kompleksnogo osvoeniya territorii [Development of the provision on auction as a competitive means of conclusion of contracts in the sphere of complex territory development]. *Konkurentnoe pravo*, 2015, no. 2, pp. 36—43.

Rumyantsev F. P. Pravovoe regulirovanie oborota zemel selskokhozyaystvennogo naznacheniya: voprosy teorii i praktiki [The legal regulation of transfer of agricultural land: issues in the practice and theory]. Cand. diss. thesis. Moscow, 2011. 56 p.

Umerenko Yu. A. Tendentsii razvitiya i nekotorye problemy zemelnogo zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii na sovremennom etape [The development trends and some problems of land legislation of the Russian Federation at the present stage]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, 2016, no. 7, pp. 90—105.

Ustyukova V. V. Predostavlenie zemelnykh uchastkov dlya vedeniya krestyanskogo (fermerskogo) khozyaystva: zakon i praktika [Granting parcels of land to peasant (farmer) economy: law and practice]. *Agrarnoe i zemelnoe pravo*, 2013, no. 6, pp. 29—35.

Ustyukova V. V. Predostavlenie zemelnykh uchastkov dlya vedeniya fermerskogo khozyaystva: novye podkhody [Granting the Land Plots for Maintaining a Farm: New Approaches]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 1, pp. 42—46.

Vasilyeva M. I. Pravo grazhdan na dostup k prirodnym resursam (obshcheteoreticheskoe i mezhotraslevoe obosnovanie) [The citizen's right on access on natural resources (general theoretical and intersectoral justification)]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 3, pp. 5—14.

Volkov G. A., Golichenkov A. K., Kozyr O. M. Postateynny nauchno-prakticheskiy kommentariy Zemelnogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii [Article-based scientific and practical commentary of the Land Code of the Russian Federation]. 2002 (access from SPS “Consultant Plus”).